

1931 4

VOORLOPIG VERSLAG

Algemene beschouwingen

Vrij algemeen verklaarde men de indiening van dit wetsontwerp met instemming te hebben begroet.

Vele leden merkten op, dat zij de uitgangspunten, die de Memorie van Toelichting kiest, nl. de noodzaak in de huidige omstandigheden in verschillende gevallen directe prijsbeheersende activiteit voeren en het hechten van veel waarde aan het bestaan van een gezonde concurrentie, konden aanvaarden. Het eerste uitgangspunt is ook het hunne geweest bij het jongste prijzendebat en het tweede was door hen uitdrukkelijk naar voren gebracht en verdedigd bij de gedachtenwisseling naar aanleiding van het wetsontwerp op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Het onderhavige ontwerp beoogt een gezonde concurrentie te bewaren en te bevorderen. Voor zover dit ontwerp het daartoe geëigende middel kan zijn, wilden deze leden hun steun daaraan niet onthouden. Intussen achtten deze leden het thans niet opportuun om uitvoerig en principieel op het vraagstuk der bedrijfsregelingen in te gaan. Zij wilden daarmede wachten tot het in uitzicht gestelde wetsontwerp, dat t.z.t. het Kartelbesluit zal moeten vervangen, aan de orde is. Ten aanzien van het onderhavige voorstel wensten zij enige opmerkingen te maken en inlichtingen te vragen, die de waarborgen voor de rechtszekerheid betreffen.

Deze leden stelden voorop zeer wel in te zien, dat dit ontwerp zodanig moet zijn, dat snelheid van handelen gepaard gaat met voldoende rechtszekerheid. Zij vroegen in dit verband, hoe de Minister zich voorstelt door schorsing het effect aan een vermoedelijk met het algemeen belang strijdige bedrijfsregeling te ontnemen zonder dat de rechtsband tussen de partijen bij die regeling verbroken wordt. Zijn de consequenties van een en ander met betrekking tot de rechtszekerheid wel voldoende doordacht? Ook wilden deze leden wijzen op de discrepantie tussen artikel 1 van het voorstel (schorsing om een gewichtige reden) en de Memorie van Toelichting, waarin als criterium het algemeen belang wordt gehanteerd. Deze begrippen dekken elkander niet. Waarom wordt hier niet één terminologie gevolgd? Zij vroegen zich af, of niet de voorkeur zou moeten worden gegeven aan een redactie, die ingrijpen mogelijk maakt, wanneer het algemeen belang zulks vordert. Het ontwerp geeft de Minister toch al grote bevoegdheden. Hij kan b.v. tot schorsing overgaan zonder onderzoek en zonder het horen van belanghebbenden.

Zo gezien, mag in gemoede de vraag worden gesteld, of niet door de eenvoud van de procedure het grotere goed der rechtszekerheid wordt aangetast. Ten einde de rechtszekerheid te waarborgen, zou het allereerst nodig zijn, dat belanghebbenden gehoord worden, alvorens een besluit tot schorsing genomen wordt. Wellicht ware de weg te kiezen, dat bij oproep in de *Nederlandse Staatscourant* aan belanghebbenden een termijn van 14 dagen wordt gegeven, binnen welke zij het verzoek kunnen doen om gehoord te worden.

De leden, hier aan het woord, gaven echter de voorkeur aan het inschakelen van de Commissie inzake Bedrijfsregelingen, die in een soort kortgeding-procedure het bedrijfsleven hoort en advies uitbrengt alvorens de Minister de schorsing uitspreekt.

Ook waren zij van mening — en vele andere leden der Kamer sloten zich hierbij aan —, dat de termijn van één jaar, voor welke de schorsing opgelegd kan worden, te lang is. De vraag rijst, of niet de procedure van de Commissie Bedrijfsregelingen zodanig ingericht kan worden, dat volstaan kan worden met het opnemen van een termijn van een halfjaar voor de schorsing of, wat nog billijker zou zijn, als termijn van de schorsing aan te houden de tijd, nodig om tot een uitspraak te komen, met een maximum van b.v. drie tot zes maanden.

Het had deze — en vele andere — leden pijnlijk getroffen, dat op dit ontwerp niet het advies was ingewonnen van de Sociaal-Economische Raad; in deze belangrijke materie verklaarde men slechts zeer node het advies van dit speciale adviescollege van de Regering te hebben gemist. Indien de spoed de reden van het achterwege blijven van dit advies is, dan moet er een weg worden gevonden, die het de Sociaal-Economische Raad mogelijk maakt ook „spoed“-adviezen te geven.

Vele andere leden wezen er op, dat de ontwikkeling van het economische leven er toe geleid heeft, dat het aantal ondernemingsafspraken

omtrent prijzen, productie, vestiging, betalingsvoorwaarden e.d. in sterke mate groeit. Reeds vóór de oorlog werd behoefte gevoeld aan een toezicht der Overheid op dit gebied. Sindsdien is de bedrijfsorganisatie-Woltersom tot stand gekomen, welke stimulerend op de totstandkoming van ondernemersovereenkomsten heeft gewerkt.

Voor zover deze ondernemersovereenkomsten de bedoeling hadden een gezonde samenwerking te bevorderen, kon deze ontwikkeling worden toegejuicht. De praktijk heeft echter geleerd, dat het resultaat meestal minder gunstig is. Met name worden op het gebied van de prijzen afspraken gemaakt, welke de toets der critiek niet kunnen doorstaan. Ook met betrekking tot de vestiging doen zich toestanden voor, die een gezonde mededinging in de weg staan. Onder deze omstandigheden moet de Regering over de middelen beschikken snel te kunnen ingrijpen. Het had de leden, hier aan het woord, bevreemd, dat de Regering zolang heeft gewacht alvorens tot maatregelen op dit gebied over te gaan. Met name betreuren zij het, dat nog steeds geen ontwerp voor een nieuwe wettelijke regeling ter vervanging van het Kartelbesluit bij de Staten-Generaal is ingediend. Zolang dit niet het geval is, kan slechts het Kartelbesluit als middel tot wering van niet met het algemeen belang strokende bedrijfsregelingen worden gehanteerd. Deze leden achtten het Kartelbesluit daartoe echter volkomen onvoldoende. Het feit, dat het kartelregister geheim is, staat naar hun mening een goede werking in ernstige mate in de weg. Veel zou namelijk reeds bereikt zijn, indien de verplichting bestond aan ondernemersafspraken publiciteit te verlenen. Openbaarheid op dit gebied kan praeventief werken; zij is een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van een kartelwetgeving. Herhaalde malen was door deze leden op publiciteit van het kartelregister aangedrongen. Nu uit de toelichting blijkt, dat de nieuwe wettelijke regeling ten aanzien van de kartels niet meer in dit zittingsjaar tot stand zal komen, zouden zij alsnog bij de Minister op opheffing van de geheimhouding van het kartelregister willen aandringen.

Ten aanzien van de thans voorgestelde schorsingsbevoegdheid vroegen deze leden zich af, wat er gebeurt, indien na de schorsing de bedrijfsregeling op vrijwillige basis onverkort wordt gehandhaafd. Indien er in een dergelijk geval b.v. sprake is van een onjuiste prijs, heeft de Regering dan de bevoegdheid de prijzen terstond te verlagen en zal zij van deze bevoegdheid gebruik maken?

Indien dit niet het geval mocht zijn, is de thans gevraagde bevoegdheid een lege dop en zullen ook bij aanneming van dit wetsvoorstel voor de maatschappij nadelige toestanden blijven voortbestaan.

Met voldoening hadden de leden, hier aan het woord, er tenslotte kennis van genomen, dat de Commissie bedrijfsregelingen regelmatig wordt ingeschakeld, indien de Regering onverbindendverklaring van bedrijfsregelingen overweegt. Zij vroegen zich echter af, of het ogenschijnlijk niet gekomen is om deze commissie te doen opgaan in de Sociaal-Economische Raad. Ook zouden zij gaarne omtrent de samenstelling van deze commissie worden ingelicht. Zijn daarin ook het afnemersbelang en het verbruikersbelang vertegenwoordigd?

De in de aanhef aan het woord zijnde leden zouden, alvorens hun standpunt over de openbaarmaking van het kartelregister te bepalen, de opvatting van de Regering met betrekking tot de al dan niet openbaarmaking willen vernemen. Andere leden stelden de vraag, of de bepleite openbaarmaking geen bezwaren oplevert in verband met buitenlandse concurrentie?

Verschillende leden, die met het in de aanhef der Algemene Beschouwingen weergegeven betoog konden instemmen, vroegen zich af wat bedoeld wordt met „gewichtige reden“ in artikel 1. Het kan b.v. een reden zijn, ontleend aan het algemeen belang. Algemeen belang is echter een vaag en zeer rekbaar begrip; in dat licht bezien, achtten zij de bevoegdheden van de Minister te weinig omlijnd.

Wordt, zo vroegen deze leden nog, wanneer blijkt, dat ten onrechte een schorsing heeft plaats gehad, aan hen, die daardoor werden getroffen, een schadeloosstelling toegekend? Men zou dit niet anders dan billijk achten.

Sommige leden vroegen zich af hoe de wet zal werken. Men wil ingrijpen. Dat is begrijpelijk. Maar hoe moet dit nu b.v. plaats vinden bij een organisatie als het Centraal Bureau voor de Rijwielhandel? De kleinhandel wordt gedwongen bij het Centraal Bureau te kopen, ook al kunnen de winkeliers elders zich goedkoper bevoorraden. Zij moeten verkopen tegen de vastgestelde prijzen, die weer niet door het Centraal Bureau, doch door de via die instelling leverende fabrikanten worden vastgesteld.

Van verschillende zijden zou men het op prijs stellen het aantal bedrijfsregelingen, dat in de loop der jaren in het kartelregister is ingeschreven, te vernemen.

Ook zou het worden gewaardeerd, wanneer de Regering de Kamer zou willen inlichten, waarom in het kader der hier te regelen materie de Ondernemersovereenkomstenwet 1935 niet wordt betrokken.

Artikelen

Artikel 2. Deze redactie schijnt weinig elegant. In het eerste lid wordt de geschorste bedrijfsregeling onverbindend genoemd, terwijl blijkens het tweede lid de regeling toch blijft bestaan. In aansluiting aan hetgeen met betrekking hierop onder de algemene beschouwingen werd gezegd, zou opheldering bijzonder op prijs worden gesteld.

Aldus vastgesteld 4 November 1950.

DEN HARTOG
HOOIJ
LUCAS
MAENEN
JANSSEN.

1931 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 16 November 1950)

Algemene beschouwingen

Het verheugt de ondergetekenden, dat de indiening van dit wetsontwerp vrij algemeen met instemming werd begroet. Waar de grondslagen van het ontwerp bij de Kamer geen bedenking hebben ontmoet, menen zij, dat een nadere toelichting hierop achterwege kan blijven.

Met vele leden achten de ondergetekenden het minder doelmatig thans uitvoerig en principieel op het vraagstuk der bedrijfsregelingen in te gaan. Hiertoe zal zich spoedig een betere gelegenheid voordoen, te weten bij de behandeling van het wetsontwerp ter vervanging van het Kartelbesluit. De ondergetekenden hopen een desbetreffend voorontwerp nog deze maand om advies voor te leggen aan de Sociaal-Economische Raad. Zij zullen dit tevens ter kennisneming aan de Kamer zenden. De indiening van het wetsontwerp bij de Staten-Generaal zullen zij zoveel mogelijk bespoedigen.

Ter voorkoming van misverstand moge er intussen met het oog op het door vele andere leden betoogde op worden gewezen, dat het Kartelbesluit aan de eerstondergetekende zeer ruime bevoegdheden geeft. Niet alleen kan hij bedrijfsregelingen onverbindend verklaren, hij kan ze ook wijzigen en aanwijzingen geven aan personen, die een belangrijke invloed op de marktverhoudingen uitoefenen. De Regering heeft niet eerder behoefte gevoeld aan de bij het onderhavige ontwerp gevraagde bevoegdheid. De omstandigheden waren in de eerste periode na de loslating van de algehele prijsbeheersing niet van die aard, dat aan een schorsingsmogelijkheid behoefte bestond.

In dit verband is door laatstbedoelde leden mede ter sprake gebracht het feit, dat het kartelregister geheim is. Het komt de ondergetekenden voor, dat de vraag, of en in hoever deze geheimhouding dient te worden opgeheven, slechts deugdelijk kan worden behandeld in het kader van een nieuwe regeling omtrent bedrijfsregelingen. Met deze geheimhouding kunnen grote zakelijke belangen van de betrokkenen gemoed zijn. Openbaarmaking der gegevens uit het kartelregister is zeker niet verantwoord zonder waarborgen voor de belangen van de betrokkenen. De ondergetekenden zijn voornemens de Sociaal-Economische Raad te verzoeken aan deze aangelegenheid in het over het voorontwerp van de wet ter vervanging van het Kartelbesluit uit te brengen advies aandacht te schenken. Ook om deze reden komt het beter voor thans niet tot regeling van deze materie over te gaan.

Indedaad is spoedshalve over dit wetsontwerp niet het advies van de Sociaal-Economische Raad ingewonnen. Inmiddels heeft de Raad in zijn vergadering van 8 November 1950 een advies omtrent het ontwerp vastgesteld. Ondergetekenden menen in de geest der Kamer te handelen door dit advies ter kennisneming over te leggen. ¹⁾ Er zullen in het vervolg van deze Memorie enkele beschouwingen aan worden gewijd.

De ondergetekenden onderschrijven geheel het oordeel, dat snelheid van handelen gepaard moet gaan met voldoende rechtszekerheid. De in dit verband gestelde vraag, hoe de Minister zich voorstelt door schorsing het effect aan een vermoedelijk met het algemeen belang strijdige regeling te ontnemen, zonder dat de rechtsband tussen de partijen bij die regeling verbroken wordt, is hun niet geheel duidelijk. De schorsing doet de rechtsband niet eindigen, doch heft alleen gedurende de termijn van schorsing gevolgen van de rechtsband op. Wellicht kan dit door een voorbeeld verduidelijkt worden. Aannemend, dat partijen zich tegenover elkander hebben verbonden een

bepaalde prijs voor een artikel in rekening te brengen, dan is het gevolg van de schorsing, dat zolang zij voortduurt de verplichting om deze prijs in rekening te brengen niet bestaat. Zodra de schorsing eindigt, treedt deze verplichting wederom in werking, tenzij de overeenkomst onverbindend wordt verklaard.

Een discrepantie tussen artikel I van het voorstel en de Memorie van Toelichting bestaat naar de mening van de ondergetekenden niet. In de Memorie van Toelichting is gesteld, dat het effect wordt ontomen aan een bedrijfsregeling, die vermoedelijk in strijd is met het algemeen belang. In artikel I van het wetsontwerp wordt bepaald, dat dit slechts kan geschieden om een gewichtige reden. Dat de bedrijfsregeling vermoedelijk in strijd moet zijn met het algemeen belang, komt in de wetstekst implicite tot uiting door de bepaling, dat het een regeling moet betreffen, welke de Minister overweegt onverbindend te verklaren, hetgeen immers slechts geschiedt bij strijd met het algemeen belang. Artikel I brengt derhalve tot uitdrukking, dat voor schorsing niet voldoende is de vermoedelijke strijd met het algemeen belang, doch dat er tevens een gewichtige reden voor de schorsing moet bestaan. Deze beperking is wenselijk, omdat schorsing een diep ingrijpende maatregel is, die met voorzichtigheid moet worden gehanteerd. Zolang niet *vaststaat*, dat de regeling in strijd is met het algemeen belang, is ingrijpen bij een *vermoeden* van zodanige strijd slechts gerechtvaardigd, indien anders grote belangen zouden worden geschaad. De gekozen terminologie brengt dit naar het aanvankelijk oordeel van de ondergetekenden duidelijk tot uiting. Juist door de gebezigde woorden „gewichtige reden”, die naar hun mening in dit verband iets scherper zijn dan de woorden „algemeen belang”, blijkt, dat twee cumulatieve vereisten voor schorsing gesteld zijn.

Wat de procedure betreft, moge er in de eerste plaats op gewezen worden, dat het Kartelbesluit de eerstondergetekende de bevoegdheid geeft zonder enige vorm van proces bedrijfsregelingen onverbindend te verklaren en de overige maatregelen, welke het Kartelbesluit kent, te nemen. De Commissie-Bedrijfsregelingen is bij ministeriële beschikking ingesteld, zonder dat het besluit hiertoe enig voorschrift inhoudt. De onderhavige voorziening moest in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe wettelijke regeling in het kader van dit besluit tot stand worden gebracht. Gezien in dit licht, lijkt het weinig aanbevelenswaardig in de thans voorgestelde wet nadere procedurevoorschriften te geven.

Ook overigens bestaan bezwaren tegen de door vele leden voorgestelde procedure. Inschakeling van de Commissie-Bedrijfsregelingen lijkt minder gewenst in verband met het spoedeisend karakter van de te heffen voorziening. In dit verband verdient het de aandacht, dat de Sociaal-Economische Raad ook niet tot zodanige inschakeling adviseert. Wel stelt de Raad voor, geen schorsing te doen plaats vinden, tenzij het advies van de commissie in zake toepassing van het Kartelbesluit — doch niet in zake de schorsing — is gevraagd. Tegen het handelen overeenkomstig deze suggestie bestaat op zich zelf geen bezwaar, doch wel tegen wettelijke vastlegging hiervan, omdat dit, zoals reeds werd opgemerkt, niet past in het kader der geldende wettelijke bepalingen. Voorts zijn de ondergetekenden gaarne bereid toe te zeggen, dat in geval van schorsing de zaak bij voorrang zal worden behandeld.

Met de opmerking, dat, alvorens tot schorsing wordt overgegaan, belanghebbenden — waaronder in dit verband mogen worden verstaan de partijen bij de bedrijfsregeling of haar vertegenwoordigers — dienen te worden gehoord, kunnen de ondergetekenden volledig instemmen. Het lijkt hun echter geen aanbeveling te verdienen tot dit doel een oproep in de *Staatscourant* te plaatsen. Oproeping in de *Staatscourant* is gewoonlijk niet de meest effectieve wijze om de belanghebbende te bereiken. Een uitdrukkelijke bepaling, dat belanghebbenden moeten worden gehoord, verdient evenmin aanbeveling. Afgezien wederom van het algemeen bezwaar tegen procedurevoorschriften in deze wet, is een juridisch sluitende regeling omtrent dit horen niet eenvoudig. De ondergetekenden zijn intussen gaarne bereid toe te zeggen, dat, alvorens tot schorsing wordt overgegaan, belanghebbenden steeds in de gelegenheid zullen worden gesteld van hun mening te doen blijken.

Het oordeel, dat de termijn voor schorsing te lang is, kunnen de ondergetekenden niet onderschrijven. De ervaring leert, dat het vooronderzoek ten Departemente en het onderzoek van de commissie zeer geruime tijd in beslag kunnen nemen. Hierbij dient bedacht te worden, dat het gewoonlijk een tijdrovende zaak is definitief vast te stellen, in hoeverre een regeling in strijd is met het algemeen belang. In het bijzonder bij prijzenkwesties zal doorgaans een diepgaand accountantsonderzoek vereist zijn. Bij de vorming van een oordeel moet met alle aspecten rekening worden gehouden. Een termijn van zes maanden, laat staan een nog kortere termijn, is zeker in een aantal gevallen te kort. Het heeft de ondergetekenden in dit verband genoeg

¹⁾ Nedergelegd ter griffie.